民主的鞏固與深化—民進黨十年政綱「民主」篇的解讀

●許志雄／國立嘉義大學公共政策研究所教授

台灣四百年歷史，歷經荷蘭、西班牙、鄭氏王國、大清帝國及日本的殖民、威權統治，始終與民主無緣。第二次世界大戰結束後，中國國民黨外來政權統治台灣，在軍事接管、訓政、國家總動員法制、戒嚴及動員戡亂體制的宰制下，台灣人民當然亦無法體驗民主的生活方式。直到二十世紀末葉，第三波民主化與立憲主義復權的風潮席捲全球，我國總算出現民主的轉機。

從近代以降，民主的發展大致包括議會民主、非媒介民主與半直接民主三個進程。我國於1991、1992年中央民意代表全面改選，走向議會民主；1996年總統直選，人民有直接選擇行政首長與國家政策的機會，而朝非媒介民主趨近；2004年首度舉行全國性公民投票，更跨出半直接民主的第一步。短短十幾年間，先後推動三個民主化進程，破除各種阻礙，成果得來不易。

由於反動勢力頑強，台灣民主化過程不時遭到扭曲，而且一不留意，就有逆轉倒退的可能。只要想到以下事實，當可了解問題的嚴重性：一個長期實施威權統治的政黨，竟能間隔八年就輕易重掌政權；一個經常站在歷史錯誤的一方，曾經以「民粹」惡意抨擊總統直選及公民投票，強烈暴露反民主心態與行徑的政治人物，竟能以壓倒性的勝利當選總統。不可否認的，我國民主根基尚淺，2008年第二次政黨輪替後又有倒退的跡象；因此，如何鞏固民主、深化民主，遂成為當前最嚴肅的課題。

此際，民進黨公布十年政綱，展現重新執政的抱負與決心。該政綱包含「民主」篇，針對民主有關的各項議題，提出明確的主張；其涵蓋面廣泛，且對症下藥，相當值得重視。以下，先大略說明該「民主」篇的內容，然後嘗試解析其特色，並評估政策主張落實的途徑與條件。

壹、內容大要

基於政綱的性質，「民主」篇要言不煩，全文約僅二千字，以提綱挈領的方式揭示三個核心理念及七大政策主張。

一、三個核心理念

1. 多元民主：包容、尊重各種不同的思想、價值及表現，保障少數及弱勢的聲音與權益。
2. 永續民主：政府決策不僅要對當代人民負責，更要對後世子孫有所交代，以貫徹世代正義，鞏固人權保障。
3. 民主治理：施政應遵循民意，並建構完善的民主制度，推展公民社會，培養法治觀念。

二、七大政策主張

1. 健全民主憲政：落實人民主權原理，確保台灣主權的完整性與獨立性。推動憲政改革，落實保障人權的核心價值。依據權力分立的憲政精神，建立權責相符的中央政府體制，健全行政、立法及司法的制衡關係。降低不合理的修憲門檻。
2. 強化民主參與：強化人民參與決策程序，落實政府資訊公開制度，確保人民知的權利。提升行政效能，落實政策執行及公共課責。保障人民表達意見的自由，廢除集遊法許可制等有違憲之嫌的規定。尊重住民自治，體現地方自治的民主精神。推動十八歲參政權，擴大人民政治參與。
3. 修正公投制度：降低公投的提案、連署及通過門檻，使公投制度合理可行。廢除公民投票審議委員會。制定行政部門將重大社會爭議政策交付公投的相關規範。
4. 改革國會選制：調整立委選區及行政區劃，解決票票不等值現象。改革立委選制，參採德國聯立式比例代表制精神，促使政黨的國會席次能反映真實民意。
5. 規範政黨政治：制定政黨法，要求政黨財務公開，維護政黨公平競爭。禁止政黨直接或間接經營、投資營利事業。制定政權輪替交接相關法律制度。修正政治獻金法，使政黨對候選人的經費補助透明化。
6. 健全媒體生態：確保媒體的民主性、多樣性與自主性，防止產權集中化。維護公共電視的獨立自主，防止政黨的介入操縱。要求 NCC 維持政治中立，禁止不當的媒體置入行為。
7. 推動轉型正義：設立轉型正義委員會，還原歷史真相，釐清歷史責任。於各級教育中重現歷史真相，培育歷史記憶，落實轉型正義理念。制定「政黨不當取得財產處理條例」，追討不當黨產。

貳、特色

綜觀「民主」篇內容，大致具有下列五大特色：

一、民主與憲政配套

立憲主義具有普世價值，當代出現全球化的現象。而且，深化民主理念，提高民主程度，也是現代國家的發展趨勢。但是，如果直截了當斷言民主程度越高越好，則又未必正確。蓋民主主義須與立憲主義結合，形成立憲民主政治，方能確保人民的最大福祉。追求民主之際，應兼顧人權保障、法治及權力分立等原理。「民主」篇的政策主張從「健全民主憲政」切入，同時強調主權、人權及權力分立，與1789年法國人權宣言揭櫫的精神一致，且符合當前台灣的需要。我國憲政體制未上軌道，唯有徹底改造，庶幾可以奠定民主的穩固基礎。

二、地方與國家並進

1980年代起全球步入「地方時代」，地方自治或地方分權受到高度重視。蓋地方自治攸關人民主權及人權保障的實現，乃立憲民主政治重要的一環。地方自治素有「草根民主」之稱，透過團體自治與住民自治的運作，當有助於民主的提升。我國近年來地方自治略有進展，但地方自治權的保障尚有不足，加以黑金政治及地方派系作祟，使得地方自治問題重重。尤其，住民自治受到忽視，無論制度或實務都有明顯缺失。「民主」篇在國家層面之外，也注意到地方自治的民主意涵，重視住民自治，值得肯定。

三、公權力與社會權力兼顧

公權力的組織與運作攸關民主成敗，而媒體與政黨等社會權力也是左右民主走向的重要因素。媒體本應扮演第四權的角色，在我國卻成為眾所訾議的社會亂象之一。「民主」篇特別將健全媒體生態列為政策主張的一大要項，頗為允當。又現代立憲民主國家中，政黨已成為不可欠缺的要素，或謂立憲國家即政黨國家，亦不為過。惟我國政黨政治剛剛起步，政黨生態及體質背離民主的現象仍然十分嚴重。基於政黨政治及民主政治的要求，透過立法要求政黨財務公開，禁止政黨投資經營營利事業，乃至追討政黨不當取得的財產，都是必須儘速完成的目標，因此「民主」篇中有關政黨規範的主張，確有理論及現實上的根據。

四、「正義」與「轉型」結合

一個國家從威權統治走向民主，最重要的課題之一，就是必須追求轉型正義。簡言之，對於過去不公不義的事實，應經由調查、公布，將真相呈現於世人，並且追究加害者的責任，弭平受害者的冤屈，進而鞏固民主的基礎。台灣分期付款式的民主化進程，雖然贏得「寧靜革命」的雅號，卻也付出慘痛的代價；轉型正義的隱晦不彰，就是明顯的例子。轉型正義未實現，後遺症很多，輕則影響民心士氣，重則危及民主生機。「有轉型而無正義」係有識者對台灣民主化過程的詮釋與批評，作為民主推手的政黨，積極追求轉型正義的實現，可謂責無旁貸。

五、理想與現實調和

「民主」篇的內涵相當具有理想性，但從表現方式觀之，不乏與現實妥協之處。例如，唯有制憲正名，才能健全憲政體制，促進國家正常化，而該篇改以確保台灣主權及推動憲改等說法呈現，諒係為了避免引發意識形態之爭。追究加害者的責任，乃實現轉型正義的一個重要環節，而該篇僅輕描淡寫要「釐清歷史責任」，恐怕也是擔心造成不必要的恐慌。事實上，「司法」篇主張「研擬轉型正義機制，追查枉法裁判的真相及責任，淘汰破壞人權的法官、檢察官及檢警調人員」，業已表明追求轉型正義應有的作為。

參、如何落實？

為鞏固、深化民主，應興應革的事項繁多，實現方式不一而足。「民主」篇所列項目，除了少數透過行政權的運作即可達成外，皆須循立法程序為之，有的甚至非動到憲法不可，例如中央政府體制改造、修憲門檻降低、參政權年齡降為十八歲、以及立委選制改革即是。無論如何，民進黨贏得總統選舉，掌握政權，乃啟動改革的起碼條件。但是，如果國會朝小野大，就像2000年至2008年民進黨政府一樣，立法輒遭掣肘，則絕大部分改革都將淪為空談。因此，2012年的立委選舉事關重大，民進黨能否過半數，勢必影響台灣未來的民主發展；是提升或沉淪，在此一役。誠然，現行修憲門檻極高，跨越不易；惟一旦民進黨於總統及國會選舉雙贏，趁勢營造改革的氣勢，則修憲未必遙不可及，制憲正名也有實現的可能性。最理想的狀況是，民進黨贏得漂亮，人民運用選票明確展現徹底改革的意志與決心，屆時將可突破國內外各種有形無形的障礙，進行大刀闊斧的改革，則國家幸甚！民主幸甚！◆